Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 30 de enero de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Energía — Mercado interior del gas natural — Directiva 2009/73/CE — Artículo 3, apartado 1 — Obligaciones de los Estados miembros con respecto a las empresas de gas natural — Protección de los consumidores — Artículos 40 y 41 — Competencias de la autoridad reguladora — Incumplimiento, por parte de una empresa de gas natural, de su obligación de transparencia respecto de los clientes — Acumulación de sanciones por un mismo comportamiento infractor — Artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción — *Non bis in idem* — Artículo 52, apartado 1 — Limitaciones al ejercicio de ese derecho fundamental — Principio de proporcionalidad»

En el asunto C-205/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunalul Bucureşti (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía), mediante resolución de 24 de febrero de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de marzo de 2023, en el procedimiento entre

Engie România SA

y

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de la Sala Segunda, en funciones de Presidente de la Sala Tercera, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Tercera, y los Sres. N. Jääskinen, M. Gavalec y N. Piçarra (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. R. Șereș, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de abril de 2024;

* Lengua de procedimiento: rumano.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Engie România SA, por los Sres. L. Chiurtu y N.-V. Dinu y por las Sras. R. Iancu, I. Katona y A. Radu, avocați;

– en nombre de la Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, por el Sr. G.-S. Niculescu, la Sra. A.-M. Riling, el Sr. C. Vernea y la Sra. A. Zorzoană, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. R. Antonie, E. Gane, R. I. Hațieganu y A. Rotăreanu, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. K. Boskovits y la Sra. C. Kokkosi, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. O. Beynet y L. Nicolae y por el Sr. T. Scharf, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94), y de los artículos 50 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, Engie România SA (en lo sucesivo, «Engie»), una empresa de gas natural, y, por otro lado, la Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Autoridad Nacional Reguladora de la Energía, Rumanía; en lo sucesivo, «ANRE»), en relación con un acta levantada por esta última por la que se constata y sanciona una infracción administrativa imputada a Engie.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Carta

3 El artículo 50 de la Carta, titulado «Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción», dispone:

«Nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión [Europea] mediante sentencia penal firme conforme a la ley.»

4 El artículo 52 de la Carta, titulado «Alcance e interpretación de los derechos y principios», establece en su apartado 1:

«Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.»

Directiva 2009/73

5 El considerando 48 de la Directiva 2009/73 tiene el siguiente tenor:

«Los intereses de los consumidores deben constituir el núcleo de la presente Directiva y la calidad del servicio debe ser una responsabilidad central de las empresas de gas natural. Es necesario reforzar y garantizar los derechos existentes de los consumidores, y se debe prever un mayor grado de transparencia. La protección de los consumidores debe garantizar que todos los consumidores, en el ámbito comunitario más amplio posible, se beneficien de un mercado competitivo. Los Estados miembros o, cuando un Estado miembro así lo haya dispuesto, las autoridades reguladoras deben velar por que se apliquen los derechos de los consumidores.»

6 Con arreglo al artículo 2 de la referida Directiva:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

25) “cliente doméstico”: el cliente que compre gas natural destinado a su propio consumo doméstico;

[…]

27) “cliente final”: el cliente que compre gas natural para su propio uso;

[…]».

7 El artículo 3 de la antedicha Directiva, titulado «Obligaciones de servicio público y protección del cliente», tiene el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, los Estados miembros, de conformidad con su organización institucional y cumpliendo el principio de subsidiariedad, velarán por que las compañías de gas natural operen con arreglo a los principios de la presente Directiva, con miras a la consecución de un mercado del gas natural competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental, y no ejercerán discriminación entre aquellas en cuanto a derechos y obligaciones.

2. En el pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado, y en particular de[l artículo 106 TFUE], los Estados miembros podrán imponer a las compañías de gas natural, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse a la seguridad, incluida la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los

suministros, así como a la protección del medio ambiente, incluida la eficiencia energética, la energía procedente de fuentes renovables y la protección del clima. […]

3. Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. […] Garantizarán un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de conflictos. […] Al menos por lo que respecta a los clientes domésticos, estas medidas deberán incluir las que se enuncian en el anexo I.

[…]»

8 El artículo 40 de la misma Directiva, titulado «Objetivos generales de la autoridad reguladora», dispone:

«En el ejercicio de las funciones reguladoras especificadas en la presente Directiva, la autoridad reguladora tomará todas las medidas razonables para contribuir, en el marco de sus obligaciones y competencias tal como establece el artículo 41, en estrecha consulta con otros organismos nacionales pertinentes, incluidas las autoridades responsables en materia de competencia, y sin perjuicio de las competencias de estos, a los siguientes objetivos:

[…]

g) asegurar el beneficio de los clientes mediante el funcionamiento eficiente de sus mercados nacionales, promover una competencia efectiva y contribuir a garantizar la protección del consumidor;

[…]».

9 El artículo 41 de la Directiva 2009/73, titulado «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora», establece en sus apartados 1 y 4:

«1. La autoridad reguladora tendrá las siguientes obligaciones:

[…]

i) controlar el nivel de transparencia, incluido el de los precios al por mayor, y velar por que las empresas de gas natural cumplan las obligaciones de transparencia;

[…]

o) contribuir a garantizar, junto con otras autoridades pertinentes, que las medidas de protección de los consumidores, incluidas las establecidas en el anexo I, son efectivas y se cumplen;

[…]

4. Los Estados miembros se asegurarán de que se dote a las autoridades reguladoras de las competencias que les permitan cumplir las obligaciones impuestas por los apartados 1, 3 y 6 de manera eficiente y rápida. Con este fin, la autoridad reguladora tendrá, como mínimo, las siguientes competencias:

a) promulgar decisiones vinculantes para las empresas de gas natural;

b) efectuar investigaciones sobre el funcionamiento de los mercados del gas y decidir e imponer cualquier medida necesaria y proporcionada para promover la competencia efectiva y asegurar el adecuado funcionamiento del mercado. […];

[…]

d) imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a las compañías de gas natural que no cumplan las obligaciones impuestas por la presente Directiva o por cualquier decisión pertinente jurídicamente vinculante de la autoridad reguladora o de la Agencia, o proponer a un tribunal competente que imponga estas sanciones. […]

[…]»

10 El anexo I de la citada Directiva, titulado «Medidas de protección del consumidor», dispone en su apartado 1:

«Sin perjuicio de las normas comunitarias sobre protección del consumidor […], las medidas a que hace referencia el artículo 3 consisten en velar por que los clientes:

[…]

c) reciban información transparente sobre los precios, tarifas y condiciones generales aplicables al acceso y al uso de los servicios de gas;

[…]».

Derecho rumano

Ley n.º 363/2007

11 La Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor (Ley n.º 363/2007 de lucha contra las prácticas irregulares de los comerciantes con respecto a los consumidores y de armonización de la normativa con la legislación europea en materia de protección de los consumidores), de 21 de diciembre de 2007 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 899, de 28 de diciembre de 2007), transpone al Derecho rumano la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO 2005, L 149, p. 22).

Ley n.º 123/2012

12 A tenor del artículo 143, apartado 1, letra k), de la Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (Ley n.º 123/2012 de la Electricidad y del Gas Natural), de 10 de julio de 2012 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 485, de 16 de julio de 2012), en su versión aplicable al litigio principal:

«El suministrador de gas natural tiene, en particular, las siguientes obligaciones:

[…]

k) transmitir a los clientes finales información transparente sobre los precios o tarifas aplicados, según el caso, así como sobre las condiciones de acceso y utilización de los servicios que ofrece.»

13 El artículo 194, punto 24 *bis*, de la referida Ley dispone:

«Según las disposiciones que regulan las actividades en el sector del gas natural, son constitutivos de infracción los siguientes hechos: […] el incumplimiento por parte de los participantes en el mercado del gas natural de las obligaciones que les incumben en virtud de los artículos 143, apartado 1, 144 *bis* y 145, apartado 4, letra g).»

14 En virtud del artículo 195, apartado 1, punto 2, letra c), de dicha Ley, estas infracciones se sancionan con multa de entre 20 000 y 400 000 leus rumanos (RON) (aproximadamente entre 4 000 y 80 000 euros).

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

15 El 14 de septiembre de 2021, mediante acta de constatación y sanción de una infracción administrativa, la Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (Autoridad Nacional para la Protección de los Consumidores, Rumanía; en lo sucesivo, «ANPC») imputó a Engie prácticas comerciales engañosas y agresivas en el ejercicio de su actividad económica, sobre la base de la Ley n.º 363/2007. En dicha acta declaró que Engie había inducido a error a los consumidores al notificarles unilateralmente una modificación del precio fijado en la oferta inicial tras un plazo de tres meses, a pesar de que dicho precio era válido por un período de doce meses.

16 Mediante resolución de ese mismo día, la referida autoridad ordenó a Engie que pusiera fin a esas prácticas, que suspendiera su actividad hasta que hubieran cesado tales prácticas y que no modificara el precio del gas natural suministrado a los clientes domésticos.

17 El 11 de octubre de 2021, la ANRE levantó un acta de constatación y sanción de una infracción administrativa (en lo sucesivo, «acta de la ANRE»). En dicha acta, declaró que Engie, en calidad de suministrador autorizado de gas natural, había incumplido, en particular, su obligación de transparencia, prevista en el artículo 143, apartado 1, letra k), de la Ley n.º 123/2012, que transpone al Derecho rumano la Directiva 2009/73, y le impuso una serie de multas administrativas por un importe total de 800 000 RON (aproximadamente 160 000 euros). Dicha autoridad estimó que Engie, por una parte, había cometido varias irregularidades en el contenido

de algunas ofertas de gas natural y, por otra parte, no había puesto suficientemente de manifiesto el derecho que se reservaba a modificar posteriormente el precio del suministro del gas natural que figuraba en los contratos celebrados con sus clientes.

18 Así pues, la ANRE ordenó a Engie que notificara a los doce clientes finales identificados en el acta de la ANRE el mantenimiento del precio fijo del gas natural al que se había comprometido en la oferta previa de contrato y anulara los apéndices enviados a esos clientes. Además, ordenó a Engie que identificara a todos los clientes finales que habían aceptado ofertas tipo a precio fijo válido para el período previsto en esas ofertas y a los que posteriormente se les habían enviado notificaciones y apéndices que incrementaban el precio del gas natural suministrado con anterioridad a la finalización de dicho período, que notificara a esos clientes el mantenimiento del precio del gas natural conforme a dichas ofertas y que anulara esos apéndices.

19 Engie interpuso recurso ante la Judecătoria Sectorului 4 București (Tribunal de Primera Instancia del Sector 4 de Bucarest, Rumanía) contra el acta de la ANRE. Este recurso fue desestimado por infundado mediante sentencia de 14 de marzo de 2022.

20 Engie interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía), que es el órgano jurisdiccional remitente.

21 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, en primer lugar, si la ANRE puede exigir a una empresa de gas natural, a la que reprocha un incumplimiento de su obligación de transparencia frente a los consumidores, que aplique un precio diferente del precio de mercado determinado sobre la base del principio de libre formación del precio que, según el referido órgano jurisdiccional, se desprende del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73.

22 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente observa, por una parte, que tanto la ANRE como la ANPC constataron el mismo hecho, calificándolo la primera autoridad como «incumplimiento de la obligación de transparencia» prevista en el artículo 143, apartado 1, letra k), de la Ley n.º 123/2012, y la segunda como «práctica comercial engañosa y agresiva respecto de los consumidores», en el sentido de la Ley n.º 363/2007. Por otra parte, señala que tanto la ANRE como la ANPC impusieron a Engie, mediante actos distintos, la misma obligación de subsanación, a saber, la de volver al precio fijado por la oferta «tipo en abril de 2021», que era significativamente inferior al precio de adquisición del gas natural en el mercado libre.

23 Así pues, el referido órgano jurisdiccional solicita al Tribunal de Justicia que interprete los artículos 50 y 52, apartados 1 y 3, de la Carta en el contexto de la aplicación de la Ley n.º 363/2007 y de la Ley n.º 123/2012, con el fin de aclarar la aplicabilidad de dicho artículo 50 «en caso de doble sanción de un mismo hecho sobre bases jurídicas diferentes».

24 En estas circunstancias, el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Un supuesto incumplimiento de la obligación de transparencia que incumbe a los suministradores de gas natural frente a los clientes domésticos, desarrollada en la normativa nacional y que esta considera infracción administrativa, ¿puede dar lugar asimismo a que la autoridad nacional competente obligue a un suministrador de gas natural a aplicar a los

consumidores un precio impuesto administrativamente que no tiene en cuenta el principio de libre formación del precio en el mercado del gas natural, principio establecido en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva [2009/73]?

2) La sanción de un suministrador de gas natural, tanto por la autoridad de protección de los consumidores como por la autoridad reguladora en el ámbito de la energía, mediante la emisión de dos actas de infracción administrativa distintas por medio de las cuales se imponen al suministrador las mismas medidas (duplicidad de actos administrativos de imposición de medidas), ¿puede considerarse una restricción justificada del [derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción], en virtud de lo dispuesto en el artículo [50] de la [Carta], o viola dicho [derecho]?

Tal acumulación de actos de imposición de esas mismas medidas, sobre la base de hechos idénticos, por autoridades diferentes, ¿respeta el principio de proporcionalidad?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento

25 A raíz de la lectura de las conclusiones del Abogado General el 11 de julio de 2024, Engie solicitó, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de agosto de 2024, la reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, con el fin de presentar argumentos jurídicos adicionales que, en su opinión, podrían influir decisivamente en la interpretación del artículo 50 de la Carta, haciendo así necesario matizar los criterios de apreciación establecidos en la jurisprudencia relativa a esta disposición.

26 En virtud del artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la apertura o la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente, cuando una parte haya invocado ante él un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución o cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

27 En el caso de autos, el Tribunal de Justicia constata, oído el Abogado General, que Engie no aporta ningún hecho nuevo que pueda influir decisivamente en la resolución que el Tribunal de Justicia debe dictar en el presente asunto. Por otra parte, el Tribunal de Justicia estima que dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse y que dicho asunto no requiere ser resuelto sobre la base de un argumento que no ha sido debatido ante él.

28 En estas circunstancias, no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

29 La ANRE y el Gobierno rumano alegan la inadmisibilidad de la primera cuestión prejudicial, debido a que, a su juicio, se basa en apreciaciones fácticas que no se corresponden con la situación controvertida en el litigio principal. En efecto, a su entender, el acta de ANRE no impone un precio específico de suministro de gas natural a los clientes de Engie ni la sanciona como consecuencia del precio aplicado. A su juicio, se limita a ordenarle que restablezca el precio de suministro de gas aplicado antes del supuesto incumplimiento de la obligación de transparencia respecto de sus clientes.

30 En el marco de un procedimiento prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, solo el juez nacional es competente para constatar y apreciar los hechos del litigio principal. El Tribunal de Justicia solo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión aplicable al marco fáctico y jurídico descrito por el órgano jurisdiccional remitente, con el fin de proporcionar a este los elementos útiles para la solución del litigio que se le ha sometido. En consecuencia, no corresponde al Tribunal de Justicia poner en duda las apreciaciones de los hechos en las que se basa la petición de decisión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Schweppes, C-291/16, EU:C:2017:990, apartados 21 y 22).

31 Además, las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 2 de abril de 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, apartado 24 y jurisprudencia citada).

32 Pues bien, en el presente asunto no se da ninguno de estos supuestos. En efecto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que las disposiciones de la Directiva 2009/73 cuya interpretación se solicita tienen una relación directa con el litigio principal, que se refiere a medidas impuestas por una autoridad reguladora nacional a una empresa de gas natural, en virtud de la normativa nacional que transpone dicha Directiva al Derecho rumano. Esta petición contiene, además, elementos suficientes para comprender el alcance de la primera cuestión prejudicial y darle una respuesta útil.

33 De ello se deduce que esta cuestión es admisible.

Sobre el fondo

34 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, apartados 1 y 3, de la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autoridad reguladora nacional de la energía, cuando constate que un suministrador de gas natural ha incumplido su obligación de transparencia respecto de sus clientes, con ocasión de la modificación del precio de suministro de ese producto, exija a dicho suministrador mantener el precio fijado en los contratos inicialmente celebrados con esos clientes.

35 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73 establece que los Estados miembros, de conformidad con su organización institucional y cumpliendo el principio de subsidiariedad, velarán por que las compañías de gas natural operen con arreglo a los principios de dicha Directiva, con miras a la consecución de un mercado del gas natural competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental, y no ejercerán discriminación entre aquellas en cuanto a derechos y obligaciones.

36 Aun cuando ninguna disposición de la Directiva 2009/73 indica expresamente que el precio de suministro del gas natural deba ser fijado exclusivamente por el juego de la oferta y la demanda, esta exigencia se deriva de la propia finalidad y del sistema general de dicha Directiva, cuyo objetivo es la consecución de un mercado interior del gas natural total y efectivamente abierto y competitivo, en el que todos los consumidores puedan elegir libremente a sus proveedores y en el que todos los proveedores puedan suministrar libremente sus productos a sus clientes (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 26 y jurisprudencia citada).

37 No obstante, el artículo 3, apartado 2, de la referida Directiva permite a los Estados miembros imponer a las compañías que operan en el sector del gas «obligaciones de servicio público» que podrán referirse al «precio del suministro». Tales medidas deberán adoptarse en aras del interés económico general y definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, a fin de garantizar a las empresas de gas de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales, dentro del «pleno respeto» de las disposiciones pertinentes del Tratado FUE y, en particular, de su artículo 106 (véase, por analogía, la sentencia de 20 de abril de 2010, Federutility y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartados 21 y 22).

38 Además, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2009/73 exige a los Estados miembros que adopten las medidas oportunas para proteger a los clientes finales, en el sentido del artículo 2, punto 27, de dicha Directiva, y que garanticen un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales y a la información general. Al menos por lo que respecta a los clientes domésticos, en el sentido del artículo 2, punto 25, de la referida Directiva, estas medidas deberán incluir las previstas en el anexo I de la misma Directiva.

39 En virtud del apartado 1, letra c), del mencionado anexo, las medidas a que hace referencia el artículo 3 de la Directiva 2009/73 deberán garantizar que los clientes reciban información transparente sobre los precios, tarifas y condiciones generales aplicables al acceso y al uso de los servicios de gas, a fin de permitirles, de conformidad con el objetivo de protección del consumidor, en particular, ejercer el derecho a resolver el contrato o a impugnar la modificación del precio del suministro (véase, por analogía, la sentencia de 2 de abril de 2020, Stadtwerke Neuwied, C-765/18, EU:C:2020:270, apartado 29).

40 A tal efecto, de conformidad con el artículo 41, apartado 1, letras i) y o), de la Directiva 2009/73, la autoridad reguladora nacional tendrá misiones consistentes en velar por que las empresas de gas natural cumplan las obligaciones de transparencia y en contribuir a garantizar, junto con otras autoridades pertinentes, que las medidas de protección de los consumidores, incluidas las establecidas en el anexo I de dicha Directiva, son efectivas y se cumplen.

41 Por otra parte, del artículo 40, letra g), de la Directiva 2009/73 se desprende que la autoridad reguladora nacional deberá tomar, en el marco de sus obligaciones y competencias establecidas en el artículo 41 de dicha Directiva, todas las medidas razonables para asegurar el beneficio de los clientes mediante el funcionamiento eficiente de los mercados nacionales y para contribuir a garantizar la protección del consumidor, cuyos intereses deben constituir el núcleo de la referida Directiva, como enuncia su considerando 48.

42 Por último, del artículo 41, apartado 4, de la Directiva 2009/73 se desprende que las autoridades reguladoras deben poder adoptar, en particular, decisiones vinculantes para las empresas de gas natural [letra a)], efectuar investigaciones sobre el funcionamiento de los mercados del gas y decidir e imponer cualquier medida necesaria y proporcionada para promover la competencia efectiva y asegurar el adecuado funcionamiento del mercado [letra b)], así como imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a las compañías de gas natural que no cumplan las obligaciones establecidas por la referida Directiva [letra d)].

43 En el caso de autos, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la ANRE declaró que Engie había incumplido su obligación de transparencia, prevista en el artículo 143, apartado 1, letra k), de la Ley n.º 123/2012, debido a que dicha sociedad no había informado suficientemente a sus clientes de la facultad que se reservaba de modificar el precio del suministro del gas natural que figuraba en los contratos celebrados con estos, sobre la base de una «oferta tipo», durante el período inicial de doce meses. Por consiguiente, la ANRE, por una parte, impuso una multa a Engie y, por otra parte, la obligó, como medida correctora, a volver al precio fijado en abril de 2021 en el marco del contrato inicial.

44 Pues bien, procede señalar que tales medidas, cuya elección está comprendida, como se desprende de los apartados 35 y 42 de la presente sentencia, dentro del margen de apreciación de los Estados miembros, se inscriben en el ejercicio de las prerrogativas que se confieren a las autoridades reguladoras nacionales, con arreglo a los artículos 40 y 41 de la Directiva 2009/73, para garantizar la transparencia de los términos y condiciones de los contratos celebrados con los consumidores. Por tanto, estas medidas tienen por objeto garantizar la efectividad de la protección de los consumidores.

45 Además, la medida relativa al restablecimiento del precio fijado en el contrato inicial de suministro no contraviene la exigencia, recordada en el apartado 36 de la presente sentencia, de que el precio de suministro del gas natural se fije mediante el juego de la oferta y de la demanda. En efecto, mediante esta medida, la autoridad reguladora nacional no hizo uso de sus prerrogativas para fijar un precio en los contratos de suministro de gas, sino que obligó al suministrador a restablecer, en esos contratos, un precio que había sido pactado, de común acuerdo, entre el suministrador y el cliente en cuestión.

46 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 3, apartados 1 y 3, de la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una autoridad reguladora nacional de la energía, cuando constate que un suministrador de gas natural ha incumplido su obligación de transparencia

respecto de sus clientes, con ocasión de la modificación del precio de suministro de ese producto, exija a dicho suministrador mantener el precio fijado en los contratos inicialmente celebrados con esos clientes.

Segunda cuestión prejudicial

47 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 50 de la Carta, en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se impongan a un suministrador de gas natural, sobre la base de normativas nacionales diferentes que transponen, respectivamente, la Directiva 2009/73 y la Directiva 2005/29, dos sanciones por hechos idénticos.

48 A tenor del artículo 50 de la Carta, «nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley». Este derecho fundamental, expresión del principio *non bis in idem*, prohíbe la acumulación tanto de procesos como de sanciones de carácter penal por los mismos hechos contra la misma persona (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 25, y de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 22 y jurisprudencia citada).

49 En primer lugar, el artículo 50 de la Carta no se limita únicamente a los procedimientos y sanciones que el Derecho nacional califica de «penales», sino que se extiende —con independencia de su calificación en Derecho nacional— a procedimientos y sanciones que deben considerarse de carácter penal debido a la propia naturaleza de la infracción o a la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartados 25 y 26 y jurisprudencia citada) Esta gravedad debe determinarse en función de la pena máxima prevista por las disposiciones aplicables (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2023, Volkswagen Group Italia y Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, apartado 53 y jurisprudencia citada).

50 El criterio relativo a la naturaleza de la infracción implica comprobar que la sanción de que se trate tiene concretamente una finalidad represiva, sin tener en cuenta la circunstancia de que persiga igualmente una finalidad preventiva. En efecto, es propio de las sanciones penales tener por objeto tanto la represión como la prevención de conductas ilícitas. En cambio, las medidas que se limitan a reparar el perjuicio causado por la infracción de que se trate no tienen carácter penal (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2023, Volkswagen Group Italia y Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, apartado 49 y jurisprudencia citada).

51 En el caso de autos, entre las medidas mencionadas en los apartados 16 y 43 de la presente sentencia, resulta, por una parte, que la medida correctora que obliga al suministrador a volver al precio fijado en abril de 2021 en el marco del contrato inicial constituye una medida que *a priori* se limita a reparar el perjuicio causado por la infracción de que se trata, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado anterior, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

52 Por otra parte, por lo que respecta a las sanciones pecuniarias impuestas a Engie por la ANPC y por la ANRE, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, en virtud del artículo 194, punto 24 *bis*, y del artículo 195, apartado 1, punto 2, letra c), de la Ley n.º 123/2012, el incumplimiento de la obligación de transparencia establecida en el artículo 143, apartado 1, letra k), de dicha Ley se sanciona con una multa de entre 20 000 y 400 000 RON. Sobre esta base,

y habida cuenta de las diferentes infracciones administrativas que se imputan a Engie, la ANRE le impuso una multa por un importe total de 800 000 RON (aproximadamente 160 000 euros). Además, el Gobierno rumano y Engie han precisado, en sus respectivas observaciones escritas, que la ANPC condenó a Engie a una multa de un importe de 150 000 RON (aproximadamente 30 000 euros).

53 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, habida cuenta de todos los elementos de que dispone y de los importes máximos previstos por las disposiciones nacionales pertinentes aplicadas a Engie por la ANPC y la ANRE, estas sanciones son lo suficientemente graves como para ser calificadas de «sanciones de carácter penal».

54 En segundo lugar, la aplicación del artículo 50 de la Carta se supedita a un doble requisito, a saber, por una parte, que exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otra parte, que dicha resolución se refiera a los mismos hechos que sean objeto de procedimientos o resoluciones posteriores (requisito del «idem») (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartados 28).

55 Por lo que respecta al requisito del «bis», para que pueda considerarse que una resolución judicial se ha pronunciado en firme sobre los hechos sometidos a un segundo procedimiento, no solo es necesario que dicha resolución haya adquirido firmeza, de conformidad con la normativa nacional aplicable, sino también que haya sido adoptada tras una apreciación en cuanto al fondo del asunto (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 29 y jurisprudencia citada). Cuando existe tal resolución, el artículo 50 de la Carta excluye que pueda iniciarse o mantenerse un proceso penal por los mismos hechos (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2023, Volkswagen Group Italia y Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, apartado 59).

56 En el presente asunto, los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia contienen elementos que indican que la sanción impuesta a Engie por la ANPC fue impugnada ante los órganos jurisdiccionales rumanos y anulada con carácter firme debido a la falta de competencia de dicha autoridad. Si el órgano jurisdiccional remitente confirmara estos elementos, no se cumpliría el requisito del «bis», examinado en el apartado anterior.

57 En cambio, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente constatase que en el caso de autos se cumple el requisito del «bis», sería preciso señalar, por lo que respecta al requisito del «idem», que del propio tenor del artículo 50 de la Carta se desprende que este prohíbe juzgar o sancionar penalmente a la misma persona más de una vez por la misma infracción. El criterio pertinente a estos efectos es el de la identidad de los hechos materiales, entendido como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí que han dado lugar a la absolución o a la condena definitiva de la persona de que se trate. La calificación jurídica, en Derecho nacional, de los hechos y el interés jurídico protegido no son pertinentes para determinar la existencia de la misma infracción, puesto que el alcance de la protección que confiere el artículo 50 de la Carta no puede variar de un Estado miembro a otro (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartados 31, 33 y 34).

58 Dado que el requisito del «idem» exige que los hechos materiales sean idénticos, el artículo 50 de la Carta no es aplicable cuando los hechos de que se trata son solo similares. En efecto, la identidad de los hechos materiales se entiende como un conjunto de circunstancias concretas derivadas de

acontecimientos que son, en esencia, los mismos, en la medida en que implican al mismo autor y están indisociablemente ligados entre sí en el tiempo y en el espacio (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartados 36 y 37).

59 En el caso de autos, como se desprende del apartado 22 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente considera, por una parte, que, a raíz de los procedimientos administrativos respectivos, tanto la ANRE como la ANPC constataron los mismos hechos, calificándolos la primera autoridad como «incumplimiento de la obligación de transparencia» prevista en el artículo 143, apartado 1, letra k), de la Ley n.º 123/2012 y la segunda como «práctica comercial engañosa y agresiva respecto de los consumidores», en el sentido de la Ley n.º 363/2007.

60 En tercer lugar, una limitación del ejercicio del derecho fundamental a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción, garantizado en el artículo 50 de la Carta, y, por tanto, una acumulación de procedimientos o sanciones penales pueden estar justificadas sobre la base del apartado 1 del artículo 52 de esta. De conformidad con la primera frase de este apartado, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Según la segunda frase de ese mismo apartado, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones a esos derechos y libertades cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

61 Por lo que respecta, en primer término, al respeto del contenido esencial del derecho fundamental garantizado en el artículo 50 de la Carta, este contenido se respeta, en principio, cuando el Derecho nacional se limita únicamente a prever la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartados 43). Así sucede en el caso de autos, ya que las sanciones impuestas a Engie se adoptaron sobre la base de normativas nacionales diferentes que transponen, respectivamente, la Directiva 2009/73 y la Directiva 2005/29.

62 Por lo que atañe, en segundo término, al respeto del principio de proporcionalidad, es preciso recordar que este principio exige que la acumulación de procedimientos y sanciones prevista por la normativa nacional no exceda los límites de lo que sea adecuado y necesario para la consecución de los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa. Cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, sin que las desventajas ocasionadas por esta sean desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 46 y jurisprudencia citada).

63 No obstante, una acumulación de sanciones puede estar justificada cuando los procedimientos incoados por dos autoridades diferentes persigan objetivos complementarios relativos a aspectos diferentes del mismo comportamiento infractor. En efecto, las autoridades públicas pueden optar legítimamente por respuestas jurídicas complementarias frente a determinadas conductas perjudiciales para la sociedad mediante procedimientos diversos que conformen un conjunto coherente con el que se aborden los distintos aspectos del problema social de que se trate, siempre que estas respuestas jurídicas combinadas no supongan una carga excesiva para la persona afectada (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartados 49 y 50).

64 Como se ha recordado en los apartados 38 a 41 de la presente sentencia, las medidas relativas a la transparencia de los términos y condiciones de los contratos celebrados con consumidores que las autoridades reguladoras nacionales pueden adoptar, de conformidad con la Directiva 2009/73, tienen por objeto garantizar la efectividad de la protección de los consumidores. Por tanto, como se ha recordado en el apartado 36 de la presente sentencia, dichas medidas garantizan la consecución de un mercado interior del gas natural total y efectivamente abierto y competitivo, en el que todos los consumidores puedan, en particular, elegir libremente, gracias a esa transparencia, a sus proveedores.

65 No obstante, del anexo I, punto 1, de la referida Directiva se desprende que estas medidas se entienden sin perjuicio de la normativa de la Unión sobre protección del consumidor. Así pues, un Estado miembro puede sancionar los incumplimientos, por una parte, de la normativa sectorial que tiene por objeto liberalizar el mercado del gas natural y, por otra parte, de las normas relativas a las prácticas comerciales desleales, a las que se refiere la Directiva 2005/29, con el fin de garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores en ese sector (véase, por analogía, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 47).

66 Para determinar el carácter necesario de tal acumulación de procedimientos y sanciones, debe examinarse si existen normas claras y precisas que permitan prever los actos y las omisiones que pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones, así como la coordinación entre las distintas autoridades, si los dos procedimientos se han tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo y si la sanción impuesta, en su caso, a raíz del primer procedimiento desde el punto de vista cronológico se ha tenido en cuenta al evaluar la segunda sanción, de modo que la carga resultante, para la persona afectada, de tal acumulación se limite a lo estrictamente necesario y que el conjunto de las sanciones impuestas corresponda a la gravedad de las infracciones cometidas (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 51).

67 Como ha señalado el Abogado General en el punto 49 de sus conclusiones, no es infrecuente que una empresa que opera en el mercado de la producción o de distribución de energía deba atenerse a varias normativas sectoriales con objetivos distintos o complementarios y que pueda, en su caso, enfrentarse a diversas sanciones por la misma práctica, sobre la base de dichas normativas sectoriales.

68 En el presente asunto, los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia contienen indicios de una estrecha conexión temporal entre los dos procedimientos administrativos de que se trata en el litigio principal y las resoluciones adoptadas al término de dichos procedimientos, uno incoado en virtud de la normativa sectorial en el ámbito de la energía y el otro en virtud de la normativa relativa a la protección de los consumidores, así como de la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades de que se trata, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

69 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 50 de la Carta, en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que se impongan a un suministrador de gas

natural, sobre la base de normativas nacionales diferentes que transponen, respectivamente, la Directiva 2009/73 y la Directiva 2005/29, dos sanciones que deban calificarse de «sanciones de carácter penal por hechos idénticos», siempre que:

– existan normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones, así como garantizar la coordinación entre las dos autoridades competentes;

– los dos procedimientos en cuestión se hayan tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo, y

– el conjunto de las sanciones impuestas corresponda a la gravedad de las infracciones.

Costas

70 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) El artículo 3, apartados 1 y 3, de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE,

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a que una autoridad reguladora nacional de la energía, cuando constate que un suministrador de gas natural ha incumplido su obligación de transparencia respecto de sus clientes, con ocasión de la modificación del precio de suministro de ese producto, exija a dicho suministrador mantener el precio fijado en los contratos inicialmente celebrados con esos clientes.

2) El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta,

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a que se impongan a un suministrador de gas natural, sobre la base de normativas nacionales diferentes que transponen, respectivamente, la Directiva 2009/73 y la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»), dos

sanciones que deban calificarse de «sanciones de carácter penal por hechos idénticos», siempre que:

– **existan normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones, así como garantizar la coordinación entre las dos autoridades competentes;**

– **los dos procedimientos en cuestión se hayan tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo, y**

– **el conjunto de las sanciones impuestas corresponda a la gravedad de las infracciones.**

Firmas